DOCUMENT
DE TRAVAIL

LE MINISTÈRE
DU TRÉSOR
ET DE L'ÉCONOMIE

86-01594/

LA RÉFORME DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

DOCUMENT DE TRAVAIL

Ontario

Ministère du Trésor et de l'Économie
Octobre 1985

On peut se procurer des exemplaires gratuits
du présent document à la :
Librairie du gouvernement de l'Ontario
880, rue Bay, Toronto
ou en écrivant au :
Centre des publications
5e étage, 880, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1N8
Téléphone 965-6015. Interurbain sans frais
1-800-268-7540, dans le Nord-Ouest de
l'Ontario : 0-Zénith 67200

Imprimé par l'imprimeur de la Reine pour l'Ontario

ISSN 0704-3503

Copies are available free from the Ontario
Government Bookstore, 880 Bay St., Toronto.
Out-of-town customers write to:
Publications Services Section,
5th Floor, 880 Bay St.,
Toronto, Ontario, M7A 1N8.
Telephone 965-6015. Toll free
long distance 1-800-268-7540, in
Northwestern Ontario 0-Zenith 67200.

Printed by the Queen's Printer for Ontario.

ISSN 0381-2332

LA RÉFORME DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE
DOCUMENT DE TRAVAIL

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE

INTRODUCTION..... 1

PRÉPARATION DU BUDGET EN ONTARIO - PRATIQUES ACTUELLES..... 1

Consultations prébudgétaires..... 1

Convention du secret du budget..... 2

Les bills budgétaires et l'Assemblée législative..... 3

Répartition des dépenses..... 4

PRÉPARATION DU BUDGET EN ONTARIO - PROPOSITIONS DE RÉFORME..... 8

Comité des affaires économiques et fiscales..... 8

Date de dépôt du budget et coordination avec le gouvernement fédéral..... 13

Conclusion..... 15

ANNEXE..... i

PRÉFACE

Le nouveau gouvernement de l'Ontario, qui a prêté serment il y a quelques mois, s'est engagé à ouvrir l'ensemble du processus gouvernemental. Dans ma déclaration du 11 juillet 1985 à l'Assemblée législative, je remarquais que le processus de consultations prébudgétaires pouvait être amélioré. Je présente les propositions contenues dans ce document pour élargir le processus et faire en sorte que le public et les membres de l'Assemblée législative y participent davantage.

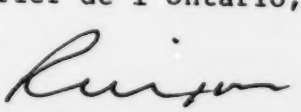
Certaines de ces propositions, si elles sont adoptées, seront une innovation dans la tradition parlementaire canadienne. Ce sont d'importantes réformes qui créeront de nouvelles normes d'établissement du budget répondant mieux aux besoins en évolution des Ontariens.

J'invite le public à faire des commentaires sur ce document afin que nous puissions mettre en application de réelles réformes dès que possible et aboutir à un accès plus libre au processus budgétaire.

C'est avec le plus grand plaisir que j'accueillerai les nouvelles idées et les commentaires, d'où qu'ils proviennent. Veuillez me les faire parvenir à l'adresse suivante :

Robert F. Nixon
Trésorier de l'Ontario
Édifice Frost sud
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1Y7

Le Trésorier de l'Ontario,



Robert F. Nixon

INTRODUCTION

Au fur et à mesure que notre économie et notre société sont devenues plus complexes et plus sophistiquées, les citoyens se sont tournés davantage vers le gouvernement. Le budget doit aujourd'hui traiter de questions plus nombreuses et plus compliquées qu'autrefois. Pour bien concevoir, appliquer et comprendre le budget et les mesures qu'il contient, un processus ouvert est essentiel. Cependant, la latitude qu'ont les gouvernements de demander l'apport de ceux qui seront touchés et des membres de l'Assemblée législative qu'ils élisent pour les représenter, a été contrariée par le secret qui entoure la préparation du budget.

Ce document expose les pratiques actuelles de préparation du budget, évalue ses points forts et ses faiblesses, et propose des réformes conçues pour ouvrir le processus à une plus grande participation du public, et offrir un rôle plus important aux membres de l'Assemblée législative.

PRÉPARATION DU BUDGET EN ONTARIO - PRATIQUES ACTUELLES

Consultations prébudgétaires

Les consultations budgétaires ont lieu tout au long de l'année. Les consultations prébudgétaires habituelles ont lieu dès le début du processus de préparation du budget. Le Trésorier rencontre à huis clos des groupes qui ont demandé à être consultés, ou d'autres qu'il invite à faire connaître leur point de vue. Ces rencontres comprennent habituellement des représentants de rang élevé d'organismes et des hauts fonctionnaires du Trésor et leur forme peut varier. Les groupes peuvent présenter un mémoire écrit contenant des recommandations qui, d'ordinaire ne sont pas rendues publiques. Les discussions peuvent couvrir un vaste champ et porter sur des questions très diverses relatives à la politique fiscale de la province, et à l'état général de l'économie tel que l'envisagent les organismes et le gouvernement.

On a déjà pris des mesures pour ouvrir ce processus. Lors de l'établissement du budget de 1985, des représentants du secteur secondaire, des milieux financiers, des organismes économiques consultatifs, des syndicats, des services communautaires et des groupements d'étudiants et de femmes ont soit rencontré le Trésorier soit présenté des mémoires. Une liste de ces organismes figure en annexe de ce document.

Information du public

Lorsque les renseignements sur les recettes, les dépenses et l'état général des finances et de l'économie de la province sont largement diffusés, le processus de consultation prébudgétaire peut être plus efficace.

Le ministère du Trésor et de l'Économie publie plusieurs documents :

- Ontario Finances est publié tous les trimestres et compare les résultats fiscaux réels de la province avec les prévisions budgétaires pour l'exercice en cours.

- Le Rapport financier, publié d'ordinaire en août, est un état financier de fin d'exercice des recettes et dépenses et d'autres transactions financières.

- Les Comptes publics sont publiés en septembre et donnent le détail des recettes et des dépenses de la province pour l'exercice précédent.

Ces trois documents contiennent de précieux renseignements financiers sous formes de tableaux. Toutefois, bien que leur diffusion ne soit aucunement restreinte, ils tendent à ne toucher qu'un public assez limité.

En décembre 1983 et en juillet 1985, on a ajouté à ces documents très techniques une Déclaration du Trésorier devant l'Assemblée législative. La déclaration de cette année, faite le 11 juillet, contenait les données financières de 1985 et l'exposé de la situation financière de la province héritée de l'ancien gouvernement. Elle a touché un public très large et servi à concentrer les débats sur la politique fiscale.

Convention du secret du budget

La convention, qui nous vient de la tradition parlementaire britannique et selon laquelle le ministre des Finances doit protéger le secret du contenu du budget jusqu'à ce qu'il soit déposé devant l'Assemblée, a limité le processus de consultations prébudgétaires. À l'origine, cette convention découlait du principe que nul ne devrait retirer un avantage financier quelconque de la connaissance des mesures fiscales avant qu'elles ne soient rendues publiques.

En 1947, le ministre des Finances britannique démissionna après qu'il eut révélé des détails fiscaux à un journaliste. Une crise semblable survint au Canada en 1963 au sujet de l'appel à des conseillers n'appartenant pas à la fonction publique pour l'établissement du budget

fédéral. Aujourd'hui, cette convention a été étendue et, bien qu'elle n'ait jamais provoqué la démission d'un ministre au Canada, la révélation prématurée de mesures budgétaires quelles qu'elles soient résulte toujours en une controverse politique.

Immédiatement après la présentation du budget fédéral de novembre 1981, un débat eut lieu dans le milieu universitaire ainsi que ceux des affaires et du gouvernement sur le secret du budget et ses conséquences sur le processus de consultation. Nombre de mesures fiscales proposées par ce budget soulevèrent des critiques sévères de la part des experts et du public. Des consultations préliminaires auraient pu mettre à jour des difficultés non prévues et éviter la perturbation de la planification fiscale et l'incertitude dans laquelle elle jeta les décisionnaires responsables des investissements commerciaux.

Il ne fait aucun doute que le secret du budget a nuit à l'efficacité des consultations. Actuellement, le Trésorier ne peut faire part à aucun des participants des choix fiscaux et économiques envisagés. De nombreuses questions, parmi les plus pertinentes, ne peuvent être posées. De plus, bien que la raison d'être de la convention du secret soit la possibilité de retirer un avantage personnel de la connaissance prématurée des mesures fiscales, les dépenses proposées peuvent maintenant, elles aussi, provoquer les mêmes réactions de la part du public si des détails sont "révélés". De ce fait, la participation d'organismes tels que les municipalités et les universités à la planification des mesures budgétaires qui pourraient les toucher est limitée et la possibilité de prendre des mesures budgétaires plus appropriées et plus efficaces, ainsi que de mieux réaliser les programmes, peut nous échapper.

Les bills budgétaires et l'Assemblée législative

Actuellement, les membres de l'Assemblée législative n'ont pas la possibilité de participer convenablement au processus budgétaire. Ils ne peuvent jouer un rôle qu'assez tard, alors que le gouvernement s'est déjà engagé à prendre certaines mesures.

Le rôle actuel de l'Assemblée législative commence une fois que le budget a été présenté, lorsque le Trésorier dépose une motion selon laquelle "L'Assemblée approuve en général la politique budgétaire du gouvernement". Plusieurs jours après le discours du budget, les critiques du Trésor des parties de l'opposition y répondent. Chaque parti peut proposer un amendement à la motion du budget posant la question de confiance en le gouvernement.

Dans les jours qui suivent la publication du budget, le débat sur la motion budgétaire est la question la plus importante inscrite à l'ordre du jour de la Chambre. Ensuite, et pendant le reste de la session parlementaire, le débat sur le budget sert à combler les vides entre les autres questions à l'ordre du jour. Les députés profitent souvent de ces débats pour soulever des questions intéressant leur circonscription et, puisqu'on peut aisément avancer que ces questions se rapportent à une critique de la politique économique du gouvernement, les débats sur le budget tendent à porter sur une foule de sujets. Au total, la Chambre aura consacré environ deux semaines de son temps aux débats sur le budget et plusieurs mois se seront écoulés avant le vote final.

Si les mesures budgétaires exigent de modifier les lois, les projets de lois fiscales nécessaires sont traités par l'Assemblée de la même façon que les autres bills du gouvernement. Peu après le dépôt du budget, les projets de lois fiscales sont déposés en première lecture. Après la seconde lecture devant l'Assemblée, ils sont transmis soit au Comité permanent, soit au Comité plénier de l'Assemblée pour étude détaillée, à la suite de quoi ils sont présentés en troisième lecture à l'Assemblée et, ensuite, ils reçoivent la sanction royale. En moyenne, il s'écoule environ deux mois entre la première lecture et la sanction royale d'un projet de loi. Ce calendrier diffère beaucoup de celui d'autres gouvernements où, du fait de procédures compliquées ou de plus grandes difficultés pour trouver le temps de traiter les questions législatives, des années peuvent s'écouler avant qu'une loi fiscale soit adoptée.

La motion budgétaire est mise aux voix une fois que l'Assemblée a voté sur toutes les prévisions de dépenses et que tous les bills fiscaux ont reçu la sanction royale. Ce vote a souvent lieu fin décembre, juste avant la fin de la session.

Répartition des dépenses

Établissement des répartitions

Bien que le public se préoccupe surtout de l'aspect recettes du processus d'établissement du budget, le processus de répartition des dépenses joue un rôle tout aussi important dans la stratégie budgétaire. La détermination de l'importance des dépenses est une longue procédure qui commence jusqu'à dix mois avant l'exercice pour lequel les dépenses sont prévues.

Le Conseil du cabinet sur les politiques et les priorités, qui consiste en le Premier ministre, le Trésorier, le président du Conseil de gestion et trois membres du Cabinet parmi les plus importants, décide de la répartition des dépenses. À plusieurs étapes de ses délibérations, le Conseil reçoit des données des ministères administrant les programmes du gouvernement.

Le processus commence normallement vers la fin de l'été ou au début de l'automne lorsque le Conseil du cabinet sur les politiques et priorités approuve l'ensemble de la stratégie fiscale pour l'exercice à venir. La répartition préliminaire des dépenses est établie en fonction de cette stratégie, et elle est communiquée aux ministères. Le Conseil du cabinet sur les politiques et priorités continue à faire des mises au point au cours du printemps. Les répartitions sont ensuite intégrées au budget des dépenses qui sera présenté à l'Assemblée. Les dépenses peuvent être augmentées ou réduites par les mesures budgétaires, ou modifiées sous l'effet de restrictions financières ou de nouveaux programmes entraînant des dépenses au cours de l'année. Le dépassement de crédits d'un ministère au-delà du budget des dépenses doit être autorisé par l'allocation de dépenses supplémentaires par l'Assemblée ou, lorsque celle-ci ne siège pas, par un Ordre de paiement spécial.

Rôle de l'Assemblée législative

Le budget des dépenses, qui renferme des plans de dépenses détaillés pour l'exercice à venir, doit être déposé au plus tard dans les cinq jours qui suivent la présentation du budget. L'étude du budget des dépenses est régie par les Règlements détaillés, qui sont les propres règles de procédure de l'Assemblée législative. Un total de 420 heures est accordé pour l'étude des dépenses prévues, dont environ la moitié doivent être renvoyées devant des comités permanents aux fins d'examen. Les autres prévisions sont étudiées à la séance plénière de la Chambre, siégeant en qualité de Comité des crédits. Les comités n'ont pas la capacité d'augmenter les dépenses prévues et, bien qu'ils aient le pouvoir de réduire les crédits affectés, ils ont rarement recours à ce genre de mesure. À la suite de l'examen, par le comité, des crédits affectés à chaque ministère, le budget des dépenses est de nouveau présenté à la Chambre. Le débat final est limité à une séance de 2 heures 1/2 avant adoption.

Le débat sur le budget des dépenses est généralement axé sur la politique d'ensemble du gouvernement et sur une vaste gamme de questions intéressant les membres du parlement plutôt que sur des dépenses spécifiques. L'administration des dépenses publiques ne fait l'objet d'un examen rigoureux qu'une fois que le Vérificateur de la province a déposé son rapport sur les dépenses de l'exercice précédent et cet examen ne porte, en général, que sur certaines dépenses soulignées dans ce rapport.

Pour pouvoir subvenir aux dépenses publiques pendant que l'Assemblée législative délibère sur la politique budgétaire du gouvernement, la Chambre doit adopter des motions de crédits provisoires. Les Règlements permettent l'octroi de crédits provisoires pour une

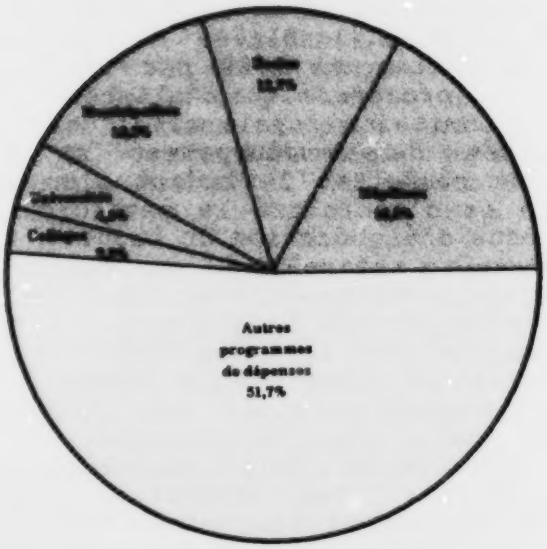
période pouvant aller jusqu'à six mois, mais il est courant que le Trésorier présente des projets de loi de crédits provisoires tous les trois mois. Une fois que le budget des dépenses a été discuté et approuvé par la Chambre, celle-ci vote la Loi sur les subsides à la Couronne, autorisant par là les paiements à même le Fonds de recettes consolidées, conformément au budget des dépenses.

Date de dépôt du budget et processus de consultation

La nécessité de divulguer une grande partie des dépenses provinciales bien avant le début de l'exercice constitue l'un des aspects importants qui doit entrer en ligne de compte dans la conception du processus de préparation du budget.

Les principaux bénéficiaires des paiements de transfert - hôpitaux, conseils scolaires, municipalités, universités et collèges - ont demandé à la province de s'engager à annoncer, dès l'automne, quel serait leur niveau de financement pour l'exercice suivant. Dans le cas des hôpitaux, des universités et des collèges, la notification rapide de ce niveau de financement faciliterait la planification du budget de fonctionnement de chaque établissement. Pour les conseils scolaires et les municipalités, il est particulièrement important de recevoir cette information au plus tôt car leur exercice commence le 1er janvier. Pour pouvoir mettre la dernière main à leur budget et fixer leurs taux au mille, les administrations locales devraient savoir très tôt quelles subventions leur versera la province.

Principaux paiements de transfert
en pourcentage du total des dépenses *
Budget des dépenses pour l'exercice 1985-1986



* Intérêt sur la dette publique et
redressements extraordinaires exclus

Comme l'indique le graphique, les subventions versées aux principaux bénéficiaires des paiements de transfert atteindront pour cet exercice presque 50 pour cent du programme de dépenses de la province. Les décisions portant sur le niveau de ces subventions ne peuvent donc pas être envisagées isolément. Elles doivent être prises dans le contexte du processus global de répartition des ressources. En raison de l'engagement qui a été pris d'annoncer ces subventions le plus rapidement possible, la plupart des décisions importantes concernant le budget des dépenses devraient être prises avant la fin de l'automne.

PRÉPARATION DU BUDGET EN ONTARIO - PROPOSITIONS DE RÉFORME

Comité des affaires économiques et fiscales

Les règles qui régissent la conduite des affaires de l'Assemblée législative doivent être décidées par l'Assemblée et non pas par le gouvernement. Les propositions avancées dans les présentes sont, par conséquent, destinées à l'examen de l'Assemblée législative. Elles constituent, par leur nature, un apport aux discussions actuelles sur la réforme de la structure du comité. Elles se fondent sur les recommandations faites en 1980 par le Comité permanent des questions de procédure et s'alignent sur le conseil de la récente Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada. Leur objectif est de soumettre le budget plus tôt à l'examen de l'Assemblée et d'accroître la participation du public dans le processus d'élaboration du budget.

Étant donné que l'Assemblée n'a pas, jusque récemment, organisé de colloque sur la politique économique et ne dispose pas, actuellement, d'un Comité permanent chargé de cette question, ces propositions justifient la création d'un nouveau comité, qui pourrait tenir des audiences prébudgétaires. Ceci fournirait une tribune à l'Assemblée législative pour la mise au point de recommandations sur les questions économiques et financières touchant tant le plan des dépenses que celui des recettes, qui seraient ensuite transmises au gouvernement pour l'élaboration du budget.

On recommande la création d'un Comité permanent des affaires économiques et fiscales dans le but de :

- **recevoir les Perspectives économiques et financières de l'Ontario expliqué ci-dessous;**
- **tenir des audiences prébudgétaires;**
- **réviser toutes les lois fiscales amenées par le budget; et**
- **préparer une recommandation sur le niveau global des recettes, dépenses et besoins nets de trésorerie de la province.**

Perspectives économiques et financières de l'Ontario

La présentation, au début du cycle de consultations budgétaires, d'un exposé complet et officialisé sur les perspectives économiques et financières de l'Ontario aiderait à resserrer les débats sur la politique fiscale à adopter pour la province. Cet exposé pourrait suivre

la formule établie par la déclaration du 11 juillet 1985 de l'honorable Robert F. Nixon à l'Assemblée législative. Il permettrait au gouvernement de fournir des prévisions sur le développement économique et la situation de l'emploi pour l'année à venir, d'établir les projections des recettes et des dépenses de la province en supposant que la scène politique demeure inchangée, et de prévoir le déficit provincial. Le gouvernement pourrait exposer à grands traits les objectifs financiers qui, selon lui, devraient être tentés, les problèmes auxquels se heurtent divers secteurs de l'économie et les répercussions que les événements internationaux peuvent avoir sur l'économie de la province. Si cet exposé était présenté sous une forme compréhensible, largement diffusé et distribué à l'avance à ceux qui participent aux consultations et aux audiences prébudgétaires, il pourrait constituer un point de départ fort utile pour les discussions.

On recommande que le Trésorier présente chaque automne à la Chambre un exposé annuel des Perspectives économiques et financières de l'Ontario et que cette déclaration soit remise au Comité permanent des affaires économiques et fiscales.

Audiences prébudgétaires

La tenue des audiences prébudgétaires par le Comité législatif peut avoir un certain nombre d'avantages. Ces audiences permettraient aux divers groupes de déposer des mémoires et de publier des copies des consultations. Les membres du comité auraient la possibilité d'échanger leurs différents points de vue au cours de discussions portant sur des questions de natures très diverses. Le comité pourrait encourager la participation de groupes n'ayant encore jamais pris part à ces questions, ou celle des particuliers. Il pourrait tenir des audiences en dehors de Toronto et autoriser la présence des média. Il pourrait effectuer la synthèse des opinions exprimées et faire des recommandations au gouvernement.

On recommande que le Comité permanent des affaires économiques et fiscales proposé ci-dessus tienne des audiences prébudgétaires publiques dans toute la province et présente un rapport à l'Assemblée législative.

Législation fiscale

S'il est vrai que l'Assemblée législative a maintenant la possibilité de renvoyer tout projet de loi budgétaire devant le Comité permanent, elle a rarement usé de ce droit. Le renvoi automatique de la législation fiscale devant le Comité permanent, après le dépôt du budget,

représenterait un progrès considérable en direction d'un examen fructueux des mesures budgétaires. Il serait possible de mettre des services de recherche et de soutien à la disposition des membres pour leur fournir les ressources adéquates leur permettant de comprendre, de contester et d'examiner les actions du gouvernement.

Selon les pratiques actuelles, les mesures fiscales proposées dans le budget peuvent être mises en vigueur avant d'avoir force de loi. S'il y a de bonnes raisons en faveur du recours aux mesures anticipées, la justesse et la légalité du recouvrement des impôts avant l'adoption d'une loi ont toutefois été mises en doute. Le recours aux mesures anticipées peut provoquer des perturbations dans le système fiscal et engendrer l'incertitude chez les contribuables, notamment si l'Assemblée législative diffère l'adoption du projet de loi fiscale en question ou en modifie les dispositions. Le débat interminable qui s'est déroulé au Parlement fédéral sur les dispositions du budget fédéral de 1981 a nettement mis en lumière certaines des difficultés qui peuvent en résulter.

Un document publié en même temps que le budget fédéral de 1985 et intitulé "Le processus budgétaire canadien - Propositions d'amélioration" reconnaît les problèmes que peut entraîner l'exécution anticipée de mesures fiscales. Ce document propose comme solution un modèle de projet de loi prévoyant des mesures habilitantes pour la perception anticipée des impôts.

Étant donné que l'initiative fédérale fait actuellement l'objet d'une étude par un comité de la Chambre des communes, il est bon que l'Ontario en attende les résultats. Entre-temps, le budget d'octobre 1985 a retardé la mise en application d'un certain nombre de changements fiscaux pour permettre les discussions législatives avant la perception des impôts.

Recommandations sur les recettes, les dépenses et le déficit

La préparation d'une recommandation sur le niveau global des recettes, des dépenses et des besoins nets de trésorerie aux fins d'examen par le gouvernement constituerait un aspect important du rôle du comité. Les députés pourraient obtenir des conseils en la matière auprès de ceux qui auraient participé aux audiences prébudgétaires. Vu la difficulté de rapprocher les exigences concurrentes relatives aux dépenses de celles ayant trait aux initiatives fiscales, le comité ne serait pas toujours en mesure d'arriver à un consensus. En outre, la préparation d'une telle recommandation ne

pourrait pas relever le Trésorier de la responsabilité qui lui incombe de prendre les décisions définitives en ce qui a trait aux dépenses et aux recettes. Les opinions du comité n'en constitueraient pas moins un apport constructif dans le processus de préparation du budget.

Autres fonctions du comité

Les réformes proposées dans ce document n'introduiraient nullement, en Ontario, un système parallèle à celui du Congrès des États-Unis, qui permet aux deux chambres de l'Assemblée législative de modifier l'impulsion de la politique budgétaire. Dans notre système parlementaire, la politique budgétaire d'ensemble demeure la responsabilité de l'État. Les propositions que renferme ce document font appel à l'intervention de l'Assemblée législative, principalement pour l'élargissement des possibilités d'apport et de participation du public avant que le budget soit rédigé dans sa forme définitive. Ces propositions sont totalement compatibles avec la tradition parlementaire du Canada.

Certaines questions spécifiques relatives au budget doivent aussi faire l'objet d'un examen plus approfondi. Leur résolution pourrait contribuer à ouvrir le processus de préparation du budget et permettre aux députés qui seraient mieux informés sur le plan budgétaire de régler plus efficacement les affaires de l'Assemblée.

On recommande que le Comité permanent des affaires économiques et fiscales soit chargé :

- **d'examiner les directives sur le caractère secret du budget;**
- **d'étudier la réforme de la procédure de préparation du budget des dépenses;**
- **de réviser l'octroi de crédits et le recours aux décisions du Conseil de gestion par l'Assemblée législative; et**
- **d'envisager la réforme des procédures de débat budgétaire.**

Directives sur le caractère secret du budget

La convention du secret du budget limite les consultations publiques. Les propositions présentées dans ce document visent à minimiser les effets de cette convention en prévoyant des audiences prébudgétaires publiques et un échange d'informations.

Le caractère secret du budget ne peut être éliminé complètement du processus budgétaire. La convention sous-entend un principe fondamental pour l'intérêt public selon lequel nul ne devrait pouvoir profiter de la connaissance anticipée des mesures budgétaires. Ce principe est similaire aux règles strictes d'une compagnie du secteur privé interdisant que quiconque tire profit du fait d'avoir accès à des informations internes concernant les plans de la compagnie en matière de transactions boursières. La convention garde une importance spéciale en ce qui a trait aux questions touchant la politique fiscale.

Tant qu'il sera possible de tirer des profits personnels d'une connaissance anticipée du budget, il sera nécessaire d'observer des règles de sécurité afin d'assurer le caractère confidentiel des décisions budgétaires finales. Toutefois, dans les débats portant sur l'interprétation actuellement trop vague de la convention du secret du budget, on s'entend sur un point : les règles devraient être pratiques et claires. Le comité permanent proposé pourrait s'avérer d'une aide précieuse pour l'élaboration de directives réalisables.

Le comité pourrait examiner les circonstances qui pourraient justifier des débats plus ouverts sur les initiatives envisagées par le gouvernement. Lorsque l'information est ouvertement échangée et accessible à tous, l'occasion d'en profiter spécialement ne se présente pas. Il n'existe aucune convention empêchant le gouvernement de mentionner publiquement qu'il envisage de donner au budget une orientation particulière.

Une tribune accessible au public, aux députés, à la presse et à d'autres groupes intéressés serait nécessaire pour que les options politiques à l'étude au cours de la préparation du budget puissent faire l'objet de débats publics en temps voulu. Le comité permanent proposé pourrait tenir ce rôle.

Réforme du budget des dépenses

À l'heure actuelle, les députés et les ministres consacrent beaucoup de temps à l'étude du budget des dépenses. Parce qu'ils essaient de couvrir l'ensemble des dépenses du gouvernement, les députés dispersent les ressources à leur disposition. Il y aurait maintes façons de modifier ce processus. L'examen approfondi du budget des dépenses que fait l'Assemblée pourrait porter chaque année sur quatre ou cinq ministères seulement. On pourrait établir des méthodes pour que chaque ministère fasse l'objet d'un examen approfondi tous les cinq ans.

On pourrait étudier les divers moyens d'améliorer la présentation du budget des dépenses afin qu'il informe suffisamment pour permettre un débat en toute connaissance de cause. La présentation des taux de croissance et des chiffres provisoires des dépenses de l'année précédente ainsi qu'une courte description des financements de programmes par objet de dépense pourraient aider les députés à étudier les dépenses proposées. On devrait étudier à titre de modèle, le budget des dépenses du gouvernement fédéral et celui du Québec, qui contiennent une description détaillée de la portée des programmes gouvernementaux.

Décisions du Conseil de gestion et octroi de crédits

La mise en application des règlements actuels d'octroi de crédits lorsque l'Assemblée siège est simple. Toutefois, elle n'est pas aussi claire lorsque l'Assemblée ne siège pas. De plus, le gouvernement a pu adopter des budgets de dépenses supplémentaires en se soustrayant à l'examen de l'Assemblée par voie de mandats spéciaux et de décisions du Conseil de gestion. Ces deux questions doivent être étudiées.

Débat sur le budget

Il serait également utile de modifier la procédure entourant le débat sur le budget. Si les députés avaient la possibilité de voter le budget quelques jours après son dépôt, le débat pourrait être moins dispersé et l'Assemblée pourrait émettre son opinion sur la stratégie budgétaire à un moment plus opportun.

Date de dépôt du budget et coordination avec le gouvernement fédéral

L'incertitude quant à la date de dépôt du budget peut influencer la possibilité du public à participer pleinement au processus. En prévoyant une période précise chaque année pour la préparation du budget, on permettrait aux participants de mieux se préparer pour les consultations. Si chaque cycle budgétaire était ponctuel, le public pourrait intervenir avant même que les principales décisions relatives aux recettes et aux dépenses soient prises définitivement.

Coordination intergouvernementale

Les calendriers budgétaires de toutes les provinces sont fortement influencés par le calendrier du gouvernement fédéral. Il est nécessaire que les politiques fiscales des gouvernements fédéral et provinciaux soient coordonnées afin qu'aucune divergence inutile ne se produise entre les stratégies économiques des deux

paliers de gouvernement. En outre, les recettes des gouvernements provinciaux peuvent être directement influencées par les budgets fédéraux, et les dépenses que doivent engager les provinces, par des changements dans les programmes du gouvernement fédéral. Il faut tenir compte de ces facteurs lors de l'élaboration d'un budget provincial.

Au-delà des difficultés inévitables de planification que posent des élections générales, la coordination a été compliquée ces dernières années par le calendrier budgétaire irrégulier du gouvernement fédéral. Le document fédéral de 1985 sur le processus budgétaire comprenait un exposé des avantages et des inconvénients de la présentation du budget fédéral à une date fixe. En éliminant les incertitudes entourant la date, on minimiserait les perturbations dans la planification des entreprises, et les parties intéressées pourraient plus facilement participer à l'élaboration du budget. D'autre part, le document mentionne qu'une date fixe pourrait limiter la marge de manoeuvre fiscale et la capacité de réagir promptement aux problèmes économiques. Le document du gouvernement fédéral encourage le principe d'une date fixe et suggère provisoirement qu'elle soit fixée entre la mi-janvier et la mi-février de chaque année. Le document demande également que les provinces donnent leur avis sur cette proposition.

Le dépôt du budget au début de l'année serait compatible avec la réforme proposée dans ce document. Étant donné que le gouvernement provincial ignore la teneur du budget fédéral tant qu'il n'est pas déposé, il devrait déposer son budget après cette date. Il pourrait ainsi introduire sans délai des mesures budgétaires comblant toute omission dans la stratégie budgétaire du gouvernement fédéral qui touche l'Ontario et ajuster sa politique fiscale à la lumière des mesures du gouvernement fédéral portant sur les recettes et les dépenses.

Date de dépôt du budget de l'Ontario

Dans sa déclaration à l'Assemblée législative en juillet 1985, le Trésorier a mentionné l'engagement du gouvernement à établir un calendrier méthodique pour présenter le budget au printemps. Si le budget fédéral était déposé avant le 15 février, le gouvernement provincial pourrait déposer son budget à moins d'un mois de la clôture de l'exercice. Le gouvernement pourrait encore proposer un "mini-budget" ou des mesures économiques et fiscales supplémentaires si un changement de la conjoncture économique le justifiait.

Pour respecter ce calendrier, il est important que les consultations budgétaires commencent sans délai à l'automne. En avançant la date pour qu'elle coïncide avec la détermination des allocations et l'annonce de transferts importants, on pourrait obtenir la participation du public au niveau des dépenses.

On propose donc que :

- **dans la mesure du possible, le budget de l'Ontario soit déposé à moins d'un mois de la clôture de l'exercice et que**

- **les audiences prébudgétaires du comité permanent commencent chaque année au plus tard une semaine après le début de la session d'automne avec le dépôt des Perspectives économiques et financières de l'Ontario.**

Conclusion

Ce document comprend des propositions qui vont au-delà d'une simple modification des directives sur le caractère secret du budget et la procédure parlementaire.

On propose que l'Assemblée législative joue un rôle important et nouveau dans les audiences prébudgétaires et dans la participation directe aux décisions relatives aux recettes et aux dépenses. Le Comité permanent des affaires économiques et fiscales proposé représenterait une innovation importante dans la préparation du budget et ouvrirait l'accès au processus budgétaire à tous les Ontariens.

ANNEXE

Consultations prébudgétaires 1985
avec l'honorable Robert F. Nixon

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Fédération du travail de l'Ontario
Association of Municipalities of Ontario
Université de Toronto - Conseil d'administration des étudiants
Comité canadien d'action sur le statut de la femme
L'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, inc.
The Conference Board of Canada
Association canadienne de technologie avancée
Association des distillateurs canadiens
Bourse de Toronto
Conseil économique du Canada
Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune
Business and Professional Women's Clubs of Ontario
Canadian Association of Women Business Owners
Canadian Association of Women Executives
Equal Pay Coalition
Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine
Ontario Association of Interval and Transition Houses
Ontario Coalition for Better Daycare
Ontario Coalition for Visible Minority
Organized Working Women
Women Working With Immigrant Women
Y.W.C.A. of Metropolitan Toronto
Ontario Mining Association
L'Institut des comptables agréés de l'Ontario
Ontario Jockey Club
Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières
Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario
Conseil ontarien des conseillers scolaires
Tourism Ontario Inc. - Organisations affiliées :
- Accommodation Motel Ontario Association
- Attractions Ontario
- Northern Ontario Tourist Outfitters Association
- Ontario Association of Convention Bureaux
- Ontario Hotel and Motel Association
- Ontario Motor Coach Association
- Ontario Private Campground Association
- Ontario Restaurant and Foodservices Association
- Ontario Ski Resorts Association
- Resorts Ontario
- Douze associations touristiques de l'Ontario

Ontario Hospital Association
Le Board of Trade de la Communauté urbaine de Toronto
Conseil canadien des fabricants des produits du tabac
Independent Petroleum Association of Canada
Société des fabricants de véhicules à moteur
Brewers of Ontario
Ontario Chamber of Commerce
Fédération des enseignants de l'Ontario :
    Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens
    Federation of Women Teachers' Associations of Ontario
    Ontario English Catholic Teachers' Association
    Ontario Public School Teachers' Federation
    Ontario Secondary School Teachers' Federation
Ontario Trucking Association
Canadian Organization of Small Business
Association des fabricants de pièces de véhicules d'automobiles du Canada
Credit Union Central of Ontario
Conseil économique de l'Ontario
Fédération de l'agriculture de l'Ontario
Conseil des universités de l'Ontario
Association professionnelle des théâtres canadiens
Association des consommateurs du Canada (Ontario)
Comité d'action bénévole :
    L'Association canadienne pour la santé mentale (Division de l'Ontario)
    Association des sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario
    Association ontarienne des centres de santé mentale pour enfants
    Association ontarienne pour les déficients mentaux
    La marche des dix sous de l'Ontario
    Fondation ontarienne de la santé mentale
    Conseil du développement social de l'Ontario
    Centraide de l'Ontario
Conseil d'entreprise pour les questions d'intérêt national
Fédération des étudiants de l'Ontario
Institut canadien des recherches avancées
Canadian Association of Family Enterprises
L'Association canadienne de distribution automatique
Conseil ontarien des affaires universitaires
Ontario Public School Trustees' Association
Banque Canadienne Impériale de Commerce
Banque Royale du Canada
Banque Toronto-Dominion
Banque de Montréal
L'Association des banquiers canadiens
Ontario Dental Association
Conseil des sciences du Canada
Council of Ontario Contractors Associations
L'Association des manufacturiers canadiens
McLeod Young Weir

Conseil ontarien du commerce de détail
Ontario Road Builders' Association
Ontario Grape Growers
Wine Council of Ontario
L'Institut des Cadres financiers du Canada
Ontario Good Roads Association
L'Institut d'aménagement urbain de l'Ontario
L'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada
C.D. Howe Institute
Tax Executives Institute, Inc. (Chapitre de Toronto)
Ontario Home Builders Association
Consulting Engineers of Ontario
Walwyn Stodgell Cochran Murray Limited